



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da Primeira Região
Gab. 18 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO CARLOS MAYER
Processo Judicial Eletrônico

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1019023-36.2026.4.01.0000

PROCESSO REFERÊNCIA: 1040627-47.2026.4.01.3300

AGRAVANTE: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

AGRAVADO: PENILDON SILVA FILHO

Advogado do(a) AGRAVADO: JERONIMO LUIZ PLACIDO DE MESQUITA - BA20541-A

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento, interposto pela parte ré, em face de decisão proferida em ação de procedimento comum (ID [2257036349](#) dos autos principais), na qual foi deferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, a fim de suspender a eficácia da expressão “*nas imediações das mesas de votação*” contida no inciso VI do art. 4.º da Norma Complementar 2/2026 (ID [2256854527](#) dos autos principais), editada pela Comissão Eleitoral da Universidade Federal da Bahia (Ufba), bem como para determinar à autarquia e à respectiva Comissão Eleitoral a vedação expressa da prática de boca de urna, da arregimentação de eleitores e de qualquer forma de abordagem direta ao votante com fins eleitorais em toda a extensão do *campus* universitário nos dias 20 e 21/05/2026, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com determinação acessória de ampla publicidade da medida nos canais oficiais da instituição e de orientação dos fiscais para o seu cumprimento rigoroso em todo o *campus*.

Na peça recursal (ID 458884100), a parte agravante alega que a decisão agravada incorreu em manifesta ingerência judicial indevida em matéria submetida à autonomia universitária, substituindo o critério técnico legitimamente adotado pela Comissão Eleitoral, no âmbito da Resolução Consuni 3/2026 (ID [2256854618](#) dos autos principais) e da Norma Complementar 2/2026, por juízo jurisdicional de conveniência administrativa e impondo à Universidade obrigação materialmente inexecutável. Aduz que, no caso, não estaria configurada hipótese alguma de flagrante ilegalidade, desvio de finalidade ou afronta direta à Constituição Federal, mas mera

discordância subjetiva do magistrado quanto ao conteúdo da regulamentação interna do pleito acadêmico, deliberadamente concebida pela autarquia para compatibilizar a lisura do certame eleitoral universitário com a livre circulação acadêmica.

Prossegue para sustentar que a decisão recorrida extrapolou os limites constitucionalmente impostos ao controle jurisdicional dos atos administrativos, na medida em que, sob o pretexto da suposta vagueza do termo "*imediações*", o juízo de origem teria atuado como verdadeiro legislador positivo, criando regra territorial inédita sem qualquer previsão na regulamentação interna da Universidade. Defende que a eventual insuficiência normativa percebida pelo julgador não se confunde com ilegalidade administrativa, sendo descabido ao Poder Judiciário substituir as escolhas discricionárias legítimas da Administração Universitária por suas próprias preferências jurisdicionais, em respeito à reserva de administração e ao princípio da separação dos poderes (CF/88, art. 2.º).

Avança para argumentar que a determinação judicial agride frontalmente a autonomia universitária assegurada pelo art. 207 da Constituição Federal de 1988, porquanto o Conselho Universitário (Consuni) e a Comissão Eleitoral da Ufba exerceram competência regularmente prevista na regulamentação interna para disciplinar o processo eleitoral, mediante a edição da Norma Complementar 2/2026. Invoca o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.565/DF, no sentido de que a autonomia das universidades protege o espaço decisório das instituições em seus procedimentos de auto-organização e de escolha de dirigentes, sem que se admita ao Judiciário potencializar sua atuação a ponto de nulificar a discricionariedade administrativa constitucionalmente garantida, especialmente quanto a atos *interna corporis* dos conselhos universitários.

Continua para ponderar a inaplicabilidade da analogia com a Lei 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), invocada na decisão agravada para impor o regime de vedação absoluta da chamada boca de urna, ao fundamento de que, no caso, não existiria lacuna normativa apta a autorizar a importação subsidiária do regime jurídico-eleitoral estatal. Afirma que o diploma interno editado pela Comissão Eleitoral não se omitiu sobre a matéria, ao contrário, enfrentou-a deliberadamente, estabelecendo modelo regulatório próprio compatível com a realidade estrutural e acadêmica da instituição, de modo que a analogia teria perdido sua função integrativa para assumir natureza substitutiva, convertendo-se em verdadeiro instrumento de revisão judicial do mérito administrativo.

Persevera para pontuar as profundas distinções ontológicas existentes entre o sistema eleitoral estatal, voltado ao exercício da soberania popular, submetido à jurisdição eleitoral especializada e dotado de poder de polícia próprio, de tipificações penais específicas e de regime sancionatório autônomo, e os procedimentos de consulta acadêmica, cuja natureza é estritamente administrativa interna e se insere no exercício da capacidade de auto-organização universitária. Aponta que a importação da lógica de silêncio eleitoral absoluto desconsiderou as características inerentes ao ambiente universitário, tradicionalmente marcado pela livre circulação de ideias, pelo

debate acadêmico e pela pluralidade de manifestações políticas e intelectuais, descabendo a transposição automática de institutos concebidos para o sufrágio universal.

Progride para advertir sobre a violação ao art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), na redação dada pela Lei 13.655/2018, sob o argumento de que a decisão agravada adotou solução teoricamente maximalista, mas inteiramente dissociada da operacionalidade concreta da Ufba, instituição pública *multicampi*, aberta e descentralizada, dotada de múltiplos acessos, vias internas, áreas abertas e ambientes de livre circulação, cuja própria natureza institucional inviabiliza controle territorial absoluto das interações humanas. Expõe que a determinação judicial converteu obrigação administrativa de meio em verdadeira obrigação absoluta de resultado, exigindo da autarquia garantia integral de ausência de manifestações eleitorais em toda a extensão territorial dos *campi*.

Assevera que a inviabilidade prática da medida é drasticamente agravada pela deflagração de greve nacional por tempo indeterminado dos servidores técnico-administrativos em educação (TAE) da Ufba desde 05/03/2026, circunstância que atinge diretamente o contingente responsável pela fiscalização do *campus* e pelo suporte logístico à Comissão Eleitoral. Alerta, ainda, que a fixação de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em cenário de impossibilidade material de controle da totalidade do território universitário, expõe o erário público a risco financeiro imensurável e injusto, com prejuízo orçamentário apto a comprometer a manutenção das atividades de ensino e pesquisa da instituição.

Encerra para destacar a ausência dos requisitos autorizadores da tutela de urgência (CPC/2015, art. 300), porquanto a pretensão originária se assentaria exclusivamente em conjecturas abstratas sobre hipotéticas abordagens indevidas de eleitores, sem demonstração de probabilidade concreta do direito. Indica que o perigo de dano não decorreria da manutenção da norma interna, mas da própria decisão judicial agravada, configurando-se *periculum in mora* inverso em desfavor da Universidade, com risco manifesto de irreversibilidade dos efeitos da medida deferida (CPC/2015, art. 300, § 3.º) e patente efeito satisfativo, em afronta ao disposto no § 3.º do art. 1.º da Lei 8.437/92, que veda medida liminar apta a esgotar, no todo ou em parte, o objeto da ação.

Conclui para ressaltar a imperiosa necessidade de atribuição de efeito suspensivo ao recurso (CPC/2015, art. 1.019, inciso I), ao argumento de que a probabilidade do direito (*fumus boni juris*) repousaria na manifesta invasão da esfera de discricionariedade administrativa e na violação ao princípio da separação dos poderes, ao passo que o perigo na demora (*periculum in mora*) seria urgente e incontestável, à vista da iminência do certame, agendado para os dias 20 e 21/05/2026, da insegurança jurídica sistêmica decorrente da alteração das regras eleitorais às vésperas da votação e do risco financeiro iminente ao erário público em decorrência da multa diária estipulada por obrigação de vigilância onipresente reputada inexecutável.

Donde pugna, preliminarmente, pela concessão de efeito suspensivo ao recurso (CPC/2015, art. 1.019, inciso I), a fim de sustar imediatamente todos os efeitos da decisão proferida pelo juízo de origem, em especial quanto à extensão da proibição de boca de urna a toda a extensão do *campus* e à cominação de multa diária. E, ao final, pelo provimento do recurso, para reformar a decisão agravada e retirar-lhe todos os efeitos.

Os autos aportaram neste Gabinete, após redistribuição por incompetência, às 10:50 do dia 20/05/2026.

Feito esse relato, **passo a decidir.**

O relator pode atribuir efeito suspensivo ao agravo de instrumento ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal (CPC/2015, art. 932, inciso II; art. 995, parágrafo único, e art. 1.019, inciso I, c/c o RITRF 1.ª Região, art. 29, inciso XXIV). No que tange ao efeito suspensivo, este pode ser concedido se o recorrente demonstrar a probabilidade de provimento do recurso ou se, sendo relevante a fundamentação, houver risco de dano grave ou de difícil reparação (CPC/2015, art. 1.012, § 4.º, aplicável por analogia). Já no que se refere à medida antecipatória da tutela, impende pontuar que o art. 300 do CPC/2015 dispõe que o juiz concederá a tutela de urgência, desde que se convença da existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito (plausibilidade jurídica) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação).

Pode-se afirmar que há verossimilhança da alegação quando ocorre a coincidência entre o conteúdo do provimento antecipatório requerido e a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, em matéria constitucional, ou do Superior Tribunal de Justiça, em matéria infraconstitucional, no sentido do direito vindicado. (Cf. STF, Rcl 1.132-AgR/RS, Tribunal Pleno, da relatoria do ministro Celso de Mello, *DJ* 04/04/2000; Rcl 1.067-Ag/RS, Tribunal Pleno, da relatoria do ministro Octavio Gallotti, *DJ* 03/09/1999.)

No caso, em juízo de cognição sumária, inerente ao atual momento processual, constata-se a existência dos requisitos exigidos para deferimento da medida pretendida.

Muito bem. Como se sabe, em regra, não cabe ao Poder Judiciário adentrar no exame da oportunidade e da conveniência de ato do Poder Executivo no exercício de sua discricionariedade, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes, mormente quando não demonstrada ausência de razoabilidade ou de proporcionalidade da medida. (Cf. STF, RE 475.954-AgR/RS, Primeira Turma, da relatoria do ministro Dias Toffoli, *DJ* 09/09/2013.) (Cf. ainda: ARE 1.131.401/SP, decisão monocrática do ministro Gilmar Mendes, *DJ* 22/03/2019; RE 627.970/RS, decisão monocrática do ministro Alexandre de Moraes, *DJ* 05/02/2018.)

Noutra temática, analisando a questão do controle judicial de atos administrativos dotados de aspecto técnico extrajurídico, notadamente de atos oriundos dos demais Poderes, a Suprema Corte tem entendido que a *judicial review* “*deve se guiar não apenas pelo rechaço a eventuais agressões à Constituição da República, mas também à luz do princípio da separação dos poderes e dos fins do Estado como nação, a envolver diversos valores normativos de estatura igualmente constitucional*” (cf. ACO 3.110/DF, decisão monocrática do ministro Luiz Fux, DJ 06/04/2020).

Entretanto, pontua a Corte Constitucional que “*tal relevante atuação, que materializa um dos papéis constitucionais atribuídos ao Poder Judiciário, deve se dar mediante a deferência às competências constitucionais dos outros Poderes*”. De forma que, “*nesse modelo de atuação, não se deve agir como quem visa a uma substituição do Poder Executivo e/ou Legislativo pelo Poder Judiciário, de modo a transformar a discricionariedade administrativa em discricionariedade judicial*” (cf. ACO 3.110/DF, julg. cit.).

Nessa quadra, é de se ressaltar que, considerados os princípios da legalidade e da presunção de legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, a desmedida interferência judicial constitui-se em potencial risco de violação à ordem pública, principalmente quando discutidas questões de ordem eminentemente técnica. É dizer: “*o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica*” (cf. STJ, AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP, Corte Especial, da relatoria da ministra Laurita Vaz, DJ 20/06/2017).

De modo que o órgão judicial, a rigor, e salvo manifesta ilegalidade, encontra-se impedido de adotar fundamentação diversa daquela imprimida pela Administração, notadamente em questões técnicas e complexas, “*em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos*”. (Cf. STJ, AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP, julg. cit.)

Dessa forma, conclui-se que o ato administrativo lastreado em fundamento técnico tem presunção de legitimidade, devendo ser demonstrado de forma cabal que a Administração Pública incorreu em equívoco. (Cf. STJ, SLS 2.162/DF, decisão monocrática da ministra Laurita Vaz, DJ 02/08/2016; AgRg na PET na SLS 1.911/DF, Corte Especial, da relatoria do ministro Francisco Falcão, DJ 05/02/2015; PET nos EDcl no AgRg na SS 2.727/DF, decisão monocrática da ministra Laurita Vaz, DJ 30/06/2015.)

Pois bem, especificamente em tema de controle judicial dos atos administrativos universitários, é firme a orientação jurisprudencial no sentido de que a autonomia constitucional reconhecida às instituições de ensino superior autoriza-as a interpretar as próprias normas internas no exercício de competências regimentais e estatutárias, descabendo ao Poder Judiciário substituir a avaliação técnica da Administração Universitária por modelo regulatório jurisdicionalmente concebido, salvo

demonstração inequívoca de ilegalidade flagrante. Isso na consideração de que a intervenção jurisdicional, ainda que cabível, há de operar pelo crivo objetivo da juridicidade, sem incursão no mérito administrativo, sob pena de ofensa à reserva de administração e ao princípio da separação dos poderes (CF/88, art. 2.º). (Cf. TRF1, AG 1047236-86.2025.4.01.0000, decisão monocrática do desembargador federal Roberto Carvalho Veloso, *PJe* 07/12/2025; AMS 1001880-11.2021.4.01.4300, Sétima Turma, da relatoria da desembargadora federal Gilda Sigmaringa Seixas, *PJe* 22/04/2024.)

Nessa toada, esta Corte Regional já assentou que as entidades administrativas autônomas, no exercício de sua capacidade de auto-organização, dispõem de competência para disciplinar o respectivo processo eleitoral interno segundo critérios próprios de conveniência e oportunidade, restringindo-se o controle judicial à aferição da legalidade do ato regulamentar, sem incursão no mérito administrativo. Isso na compreensão de que a escolha do modelo regulatório do pleito interno integra a esfera de discricionariedade técnica da entidade, sendo descabido ao Poder Judiciário substituir a opção administrativa por modelo alternativo reputado mais adequado pelo julgador, salvo demonstração inequívoca de ilegalidade. (Cf. TRF1, AMS 1001880-11.2021.4.01.4300, *judg. cit.*)

Nessa perspectiva, em matéria de autonomia universitária, consolidou-se o entendimento de nossa Corte Suprema no sentido de que o art. 207 da Constituição Federal de 1988 erigiu princípio constitucional estruturante voltado à proteção do espaço próprio de auto-organização das instituições de ensino superior, abrangendo as dimensões didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, de sorte que não se torna possível potencializar a autonomia universitária a ponto de nulificar o espaço decisório de outros atores institucionais constitucionalmente legitimados. A leitura em sentido inverso impõe-se com igual força e milita em favor da preservação das opções regulatórias deliberadas pelos órgãos colegiados das universidades, reclamando do Poder Judiciário postura deferente às escolhas político-administrativas que, manejadas dentro do esquadro propiciado pela autonomia universitária, não exteriorizem violações manifestas ao ordenamento constitucional e legal vigentes. (Cf. STF, Rcl 72.319/SP, decisão monocrática do ministro Luiz Fux, *DJ* 26/06/2025; ADI 6.565-MC/DF, Tribunal Pleno, relator para o acórdão o ministro Gilmar Mendes, *DJ* 23/02/2022; ADPF 759-MC-Ref/DF, Tribunal Pleno, relator para o acórdão o ministro Alexandre de Moraes, *DJ* 15/04/2021.)

Nessa mesma forma de ver as coisas, a Suprema Corte sufragou o entendimento de que a universidade constitui *locus* social privilegiado da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias, ambiente especialmente vocacionado à livre manifestação do pensamento, ao debate acadêmico e à coexistência de concepções políticas e intelectuais plurais, núcleo axiológico tutelado pelos arts. 5.º, incisos IV, IX e XVI; 206, incisos II e III; e 207, todos da Constituição Federal de 1988. Isso na perspectiva de que a proteção qualificada do espaço universitário decorre da garantia constitucional específica de blindagem desse ambiente contra investidas restritivas indevidas, militando em favor de toda escolha regulatória que preserve a pluralidade do debate acadêmico, sob pena de algemar as liberdades e exterminar o pluralismo

que constituem a essência da instituição. (Cf. STF, ADPF 548-MC-Ref/DF, Tribunal Pleno, da relatoria da ministra Cármen Lúcia, *DJ* 06/10/2020; Rcl 39.089/MS, decisão monocrática do ministro Luiz Fux, *DJ* 27/05/2020.)

Ainda na temática, é assente no Pretório Excelso que as normas jurídicas restritivas de práticas no ambiente universitário, mormente as relativas à propaganda eleitoral, não de ser interpretadas estritamente segundo a sua finalidade e nos limites por ela contemplados, sendo certo que o que não se contiver nos limites do resguardo da lisura do processo eleitoral e, diversamente, atingir a livre manifestação do cidadão e a autonomia universitária não se afina com a teleologia da norma eleitoral, menos ainda com os princípios constitucionais garantidores da liberdade de pensamento, de manifestação, de informação, de aprender e de ensinar. A interpretação extensiva ou maximalista de tais restrições, no ambiente acadêmico, configura abuso não de quem se expressa, mas de quem limita a expressão. (Cf. STF, ADPF 548-MC-Ref/DF, julg. cit.)

Lado outro, a jurisprudência desta nossa Corte Regional firmou-se no sentido de que os princípios constitucionais reitores do processo eleitoral estatal, a exemplo do princípio da anualidade eleitoral (CF/88, art. 16), aplicam-se exclusivamente às eleições para cargos políticos eletivos, não alcançando os processos eleitorais internos de entidades ou órgãos da administração pública, cuja regência se submete ao próprio diploma regulamentar editado pelo ente, observados, naquilo que lhe seja compatível, os princípios constitucionais da Administração Pública (CF/88, art. 37). A diretriz revela a impossibilidade de transposição genérica do arcabouço jurídico-eleitoral estatal para os pleitos internos de entidades administrativas autônomas, cuja disciplina obedece a lógica regulatória própria, em consonância com a respectiva capacidade de auto-organização. (Cf. TRF1, AC 1012400-59.2023.4.01.4300, Décima Terceira Turma, da relatoria do desembargador federal Roberto Carvalho Veloso, *PJe* 12/05/2025.)

Noutro giro, em matéria de aplicação analógica da norma jurídica, é pacífica a orientação jurisprudencial da Excelsa Corte no sentido de que a analogia, enquanto técnica de integração do ordenamento (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, art. 4.º), pressupõe a existência de autêntica lacuna normativa, de modo que, havendo disciplina expressa da matéria, descabe a invocação subsidiária de regime jurídico estranho, sob pena de a técnica integrativa converter-se em verdadeiro instrumento de substituição valorativa do regime positivado por outro reputado mais adequado pelo julgador, em desbordo dos limites do controle de legalidade e em afronta à divisão constitucional de competências. (Cf. STF, ARE 1.587.999-AgR/SC, Segunda Turma, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, *DJ* 27/04/2026; HC 193.515/RJ, Primeira Turma, da relatoria do ministro Dias Toffoli, *DJ* 22/06/2021; Ext 1.439/DF, Primeira Turma, da relatoria do ministro Edson Fachin, *DJ* 21/10/2016.)

À derradeira, em tema de método decisório, o art. 20 da Lindb impõe ao julgador, nas esferas administrativa e judicial, o dever de aferição concreta das consequências práticas da decisão, vedando o decidir com base em valores jurídicos

abstratos sem ponderação da viabilidade material das medidas determinadas e dos impactos institucionais delas decorrentes. Ademais, o parágrafo único do dispositivo exige a aferição expressa de necessidade e adequação da providência frente às alternativas disponíveis, de sorte que decisões judiciais que imponham à Administração Pública obrigações operacionalmente inexecutáveis ou que comprometam, sem necessidade demonstrada, o orçamento voltado à execução da atividade-fim institucional padecem do vício de inobservância do dever de consequencialismo, sobretudo quando convertem obrigações administrativas de meio em obrigações absolutas de resultado (Lindb, art. 20, *caput*, e parágrafo único).

Na concreta situação dos autos, verifica-se que o juízo de origem, por decisão proferida em 15/05/2026 (ID 2257036349 dos autos principais), a apenas 5 (cinco) dias da abertura do certame para escolha de Reitor(a) e Vice-Reitor(a) da Universidade Federal da Bahia (Uba), agendado para os dias 20 e 21/05/2026, deferiu a antecipação dos efeitos da tutela para suspender a eficácia da expressão “*nas imediações das mesas de votação*”, contida no inciso VI do art. 4.º da Norma Complementar 2/2026 da Comissão Eleitoral (ID 2256854527 dos autos principais), estender judicialmente a vedação à prática de boca de urna, à arregimentação de eleitores e a qualquer forma de abordagem direta ao votante com fins eleitorais a toda a extensão do *campus* universitário e impor à autarquia obrigação acessória de ampla publicidade da medida e de orientação dos fiscais para cumprimento integral, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

A motivação adotada pelo juízo de primeiro grau estrutura-se em 3 (três) eixos argumentativos articulados. O primeiro consiste na alegada vagueza do termo “*imediações*”, da qual decorreria insegurança jurídica capaz de comprometer a igualdade entre as chapas concorrentes. O segundo apoia-se na aplicação analógica da Lei 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), notadamente quanto à vedação absoluta da propaganda de boca de urna no dia do pleito. O terceiro funda-se na remissão a precedente desta Corte Regional, invocado como amparo da necessidade de intervenção judicial para a garantia da transparência em processos eleitorais acadêmicos. Tais eixos, contudo, examinados sob o crivo das diretrizes constitucionais e jurisprudenciais antes delineadas, não resistem ao confronto crítico que ora se opera, ao menos em juízo de cognição sumária.

De saída, como visto, o controle judicial dos atos administrativos universitários, em sua configuração contemporânea, opera dentro de fronteiras juridicamente delineadas pelos princípios da separação dos poderes (CF/88, art. 2.º) e da reserva de administração, circunscrevendo-se ao plano da juridicidade objetiva e sendo vedado ao Poder Judiciário substituir as escolhas discricionárias legítimas da Administração por preferências jurisdicionais próprias. Na hipótese, o juízo de origem, ao reconhecer a suposta vagueza da expressão “*imediações*” contida na norma interna, não se limitou a invalidá-la, pois redesenhou-a, fixando, por substituição, regra territorial inteiramente nova, integralmente concebida no plano jurisdicional, consistente na vedação absoluta da prática de boca de urna em toda a extensão do *campus* universitário.

Tal proceder configura, em juízo de cognição sumária, atuação como legislador positivo, em afronta à reserva de administração e ao princípio da separação dos poderes (CF/88, art. 2.º). A questão, vale dizer, transitou do plano da ilegalidade administrativa para o da discricionariedade técnica, território vedado ao controle jurisdicional ordinário, no qual não cabe ao Poder Judiciário substituir o administrador na opção pelo modelo regulatório reputado mais adequado, salvo demonstração inequívoca de ilegalidade flagrante, circunstância que, manifestamente, não se configura na espécie.

Nessa toada, a Comissão Eleitoral da Ufba, no exercício da competência delegada pelo art. 7.º da Resolução Consuni 3/2026 (ID 2256854618 dos autos principais), com amparo no art. 105 da Lei 15.367/2026 e no art. 9.º, inciso II, do Estatuto da Universidade, optou deliberadamente por modelo regulatório que vedasse a prática de boca de urna “*nas imediações das mesas de votação*”, com o propósito declarado de equilibrar a tutela da ordem e da tranquilidade no momento exato do voto com a preservação da liberdade de expressão e do debate acadêmico, bens jurídicos inerentes à própria natureza da universidade. A norma editada não se omitiu sobre a matéria, pois a enfrentou deliberadamente, em deliberações tomadas em 3 (três) sessões do Conselho Universitário (26/02/2026, 13/04/2026 e 15/04/2026), formalizadas pela Comissão Eleitoral designada pela Portaria 61/2026 e exteriorizadas em ato normativo dotado de motivação expressa, cuja redação corporifica autêntico juízo administrativo de ponderação, fruto da *expertise* técnica e da legitimidade institucional dos órgãos universitários.

A propósito da temática, a autonomia universitária (CF/88, art. 207) erige princípio constitucional estruturante voltado à proteção do espaço próprio de auto-organização das instituições de ensino superior, sob cuja égide a Ufba disciplinou seu processo eleitoral interno mediante pronunciamentos institucionais colegiados constitucionalmente legitimadas. A leitura *a contrario sensu* do parâmetro hermenêutico firmado pela Excelsa Corte no julgamento da ADI 6.565/DF, segundo o qual não se torna possível potencializar a autonomia universitária a ponto de nulificar o espaço decisório de outros atores institucionais, impõe-se com igual força e milita em favor da preservação das opções regulatórias deliberadas pelos órgãos colegiados da Universidade. Vale dizer, também não se admite, ao revés, nulificar judicialmente o espaço decisório do administrador universitário sob o pretexto de aperfeiçoamento regulatório, sob pena de se converter o controle de legalidade em controle de mérito, em desvio das fronteiras constitucionais do ofício jurisdicional.

Ainda na temática, é de se ressaltar que o ambiente universitário consubstancia *locus* social privilegiado da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias, ambiente especialmente vocacionado à livre manifestação do pensamento, ao debate acadêmico e à coexistência de concepções políticas e intelectuais plurais, núcleo axiológico tutelado pelos arts. 5.º, incisos IV, IX e XVI; 206, incisos II e III; e 207, todos da Constituição Federal de 1988. Esse traço institucional confere proteção qualificada ao espaço universitário, militando em favor de toda escolha regulatória que preserve a pluralidade do debate acadêmico, sob pena de algemar as liberdades e exterminar o pluralismo que constituem a essência da instituição. A universidade é,

por excelência, espaço de liberdade e de libertação pessoal e política, no qual a pluralidade e o respeito às divergências antecedem qualquer consenso, sendo este legítimo apenas quando decorrente de manifestações livres.

Nessa mesma linha de compreensão, à luz da diretriz hermenêutica firmada pela Suprema Corte na ADPF 548 MC-Ref/DF, as normas restritivas de práticas no ambiente universitário, mormente as relativas à propaganda eleitoral, não de ser interpretadas estritamente segundo a sua finalidade e nos limites por ela contemplados. A finalidade da norma eleitoral consiste em impedir o abuso do poder econômico e político e em preservar a igualdade entre os candidatos no processo, de modo que o que não se contiver nos limites do resguardo da lisura do certame e, diversamente, atingir a livre manifestação do cidadão e a autonomia universitária não se afina com a teleologia da norma, menos ainda com os princípios constitucionais garantidores da liberdade de pensamento, de manifestação, de informação, de aprender e de ensinar. À luz desse cânone, a conversão integral do *campus* universitário em zona de exclusão eleitoral, mediante criação judicial de regra inexistente na regulamentação interna, configura abuso não de quem se expressa, mas de quem limita a expressão, em frontal agressão ao núcleo axiológico próprio do ambiente acadêmico.

De mais a mais, há heterogeneidade ontológica relevante entre o sistema eleitoral estatal, voltado ao exercício da soberania popular, submetido à jurisdição eleitoral especializada e dotado de poder de polícia próprio, de tipificações penais específicas e de regime sancionatório autônomo, e os procedimentos de consulta acadêmica, cuja natureza é estritamente administrativa interna e se insere no exercício da capacidade de auto-organização universitária (CF/88, art. 207). O primeiro destina-se à composição da vontade política estatal sob o regime democrático representativo, ao passo que o segundo se volta à organização da governança acadêmica da instituição de ensino, na perspectiva da gestão administrativa universitária. Tal heterogeneidade torna juridicamente impróprio importar para o ambiente acadêmico a lógica do silêncio eleitoral absoluto concebida para o sufrágio universal, em linha com a jurisprudência desta Corte Regional firmada no julgamento da AC 1012400-59.2023.4.01.4300, no sentido de que os princípios constitucionais reitores do processo eleitoral estatal não se aplicam aos processos eleitorais internos de entidades ou órgãos da administração pública, cuja regência se submete ao próprio diploma regulamentar editado pelo ente, observados, naquilo que lhe seja compatível, os princípios constitucionais da Administração Pública.

Lado outro, no que concerne à invocação analógica da Lei 9.504/97, cumpre consignar que a hipótese padece de duplo vício juridicamente identificável, em juízo de cognição sumária. De início, a analogia, enquanto técnica de integração do ordenamento (Lindb, art. 4.º), pressupõe a existência de autêntica lacuna normativa, circunstância que não se verifica no caso. A Norma Complementar 2/2026 não se omitiu sobre a propaganda eleitoral universitária. Ao contrário, enfrentou-a de forma deliberada em seu art. 4.º, inciso VI, estabelecendo critério territorial específico (“*imediações das mesas de votação*”) para a vedação da boca de urna no dia do pleito e, em incisos correlatos, vedando, ademais, qualquer abordagem que configurasse

constrangimento ou pressão sobre o eleitor (art. 4.º, inciso III) e práticas que perturbassem o ambiente acadêmico (art. 4.º, inciso VII). Há, portanto, regulação positiva da matéria, e não vácuo regulatório a integrar, de sorte que a analogia perde sua função integrativa para assumir natureza substitutiva, convertendo-se em verdadeiro instrumento de revisão judicial do mérito administrativo.

Demais disso, e como segundo ângulo do vício, a regulamentação interna não exterioriza ilegalidade que justifique a intervenção jurisdicional substitutiva. Ao contrário, a opção pela vedação da boca de urna circunscrita às imediações das mesas de votação, e não à totalidade do *campus*, corporifica deliberada compatibilização entre a tutela da lisura do voto e a preservação da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias, valores que, longe de constituírem entraves à regularidade do pleito, são precisamente aqueles que a Constituição Federal protege e que a autonomia universitária visa a resguardar (CF/88, arts. 5.º, incisos IV, IX e XVI; 206, incisos II e III; e 207). Seria contrassenso, em ambiente especialmente destinado à ampla liberdade de expressão, ao pluralismo político e ao livre debate, limitar o diálogo acadêmico mediante a transposição automática da lógica do silêncio eleitoral concebida para o sufrágio universal, proceder que, na verdade, agride a própria razão de ser do espaço universitário, em que somente patente ilegalidade é apta a autorizar a intervenção jurisdicional substitutiva.

Não bastasse isso, soma-se a tais considerações o vício decorrente da inobservância do dever de consequencialismo imposto pelo art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). A decisão agravada adotou solução teoricamente maximalista, mas inteiramente dissociada da operacionalidade concreta da Ufba, instituição pública *multicampi*, aberta e descentralizada, dotada de múltiplos acessos, vias internas, áreas abertas e ambientes de livre circulação, cuja própria natureza institucional inviabiliza controle territorial absoluto das interações humanas. A determinação judicial converteu obrigação administrativa de meio, consistente no dever de organização e preservação da regularidade do certame eleitoral universitário, em verdadeira obrigação absoluta de resultado, consistente na garantia integral de ausência de manifestações eleitorais em toda a extensão territorial dos *campi*, transgredindo os limites do que a Administração Universitária possui condições materiais de cumprir.

Reforçando tal conclusão, extrai-se dos autos que a Universidade enfrenta, desde 05/03/2026, cenário de greve nacional por tempo indeterminado dos servidores técnico-administrativos em educação (TAE), circunstância que atinge diretamente o contingente humano responsável pela fiscalização do *campus* e pelo suporte logístico à Comissão Eleitoral. Nessa contextura, a exigência de vigilância integral de toda a extensão territorial dos *campi* para impedir manifestações eleitorais isoladas configura, ainda em juízo sumário, ônus administrativo desproporcional e dificilmente exequível, com sério risco de imposição de multas vultosas ao erário público por fatos cujo controle material foge, inegavelmente, à capacidade operacional imediata da autarquia.

Noutro giro, cumpre observar que o orçamento das universidades públicas é constitucional e legalmente direcionado às atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão (CF/88, art. 207). A imposição judicial de obrigação acessória de vigilância onipresente em todo o *campus*, com cominação de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), abre flanco a desvio de recursos materiais e humanos para atividade fiscalizatória estranha à missão institucional da Universidade, com impacto orçamentário em pessoal e em estrutura, apto a comprometer a manutenção das atividades-fim da instituição. Com efeito, o parágrafo único do art. 20 da Lindb exige, expressamente, a aferição de adequação e necessidade da medida frente às alternativas disponíveis, sendo certo que, no caso, a alternativa regulatória previamente adotada pela Comissão Eleitoral, vedando a boca de urna nas imediações das mesas de votação, mostra-se tecnicamente viável e proporcional à capacidade real de fiscalização da instituição, em sintonia com a sua missão institucional precípua.

Esse o cenário, e ainda em juízo de cognição sumária, o perigo de dano não decorreria, propriamente, da manutenção da norma interna, que tutela a lisura do pleito por meio de regra material de vedação à boca de urna no entorno das mesas de votação, mas da própria decisão agravada, configurando-se *periculum in mora* inverso em desfavor da Universidade. A inversão se dá em 3 (três) frentes. Primeiro, na imposição abrupta de regra territorial absoluta às vésperas do pleito, em ofensa à confiança legítima e à estabilidade do processo eleitoral. Segundo, na geração de obrigação administrativa inexecutável, agravada pelo cenário de greve dos servidores técnico-administrativos. Terceiro, no risco financeiro decorrente das *astreintes* cominadas, com potencial sangramento orçamentário relevante em detrimento das atividades-fim da instituição.

Soma-se a esse quadro indício consistente de efeito satisfativo da tutela liminar concedida na origem, apta a esgotar, no todo, o objeto da ação na fase preliminar, na medida em que antecipa integralmente o conteúdo da pretensão deduzida na petição inicial (ID 2256853790 dos autos principais), qual seja, a estipulação judicial de regime territorial diverso daquele estabelecido pela Norma Complementar 2/2026. Tal proceder colide com a vedação inscrita no § 3.º do art. 1.º da Lei 8.437/92, segundo o qual não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação, em norma de cautela voltada à preservação do contraditório e da cognição exauriente como mecanismos de legitimação da decisão jurisdicional. A esse vício soma-se a regra do § 3.º do art. 300 do CPC/2015, segundo o qual a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

Como bem se vê, o conjunto de fundamentos articulados pela parte agravante revela, em juízo de cognição sumária, probabilidade de provimento do recurso suficiente para justificar a atribuição do efeito suspensivo pleiteado (CPC/2015, art. 1.019, inciso I), à vista da demonstração consistente de 4 (quatro) vícios articulados. Há, em primeiro plano, excesso no controle jurisdicional dos atos administrativos universitários, com atuação como legislador positivo e indevida incursão no espaço da discricionariedade técnica do administrador. Há, em segundo

plano, violação à autonomia universitária consagrada no art. 207 da CF/88 e ao núcleo axiológico do ambiente acadêmico, *locus* privilegiado da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias. Há, em terceiro, inadequação técnica da analogia com a Lei 9.504/97, em duplo vício, consistente em ausência de lacuna normativa e em ausência de ilegalidade na regulamentação interna, conjugada à heterogeneidade ontológica entre o regime eleitoral estatal e o regime de consulta acadêmica interna. Há, à derradeira, inobservância do art. 20 da Lindb, com imposição de obrigação inexecutável e desproporcional à capacidade operacional da Universidade.

De outro lado, o risco de dano grave ou de difícil reparação resta evidenciado pela iminência do certame eleitoral, agendado para os dias 20 e 21/05/2026, pela alteração das regras eleitorais às vésperas da votação, com a inerente ofensa à confiança legítima e à estabilidade do processo, pela inviabilidade material de fiscalização integral do *campus* em cenário de greve dos servidores técnico-administrativos e pelo impacto financeiro decorrente da multa diária estabelecida, fatores que, conjugados, recomendam a imediata suspensão dos efeitos da decisão recorrida até o julgamento do mérito do recurso pelo órgão colegiado.

À vista do exposto, e presentes os requisitos autorizadores, **defiro o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso, a fim de determinar a suspensão dos efeitos da decisão agravada** (CPC/2015, art. 932, inciso II; art. 995, parágrafo único, e art. 1.019, inciso I, c/c o RITRF 1.^a Região, art. 29, inciso XXIV).

Dê-se vista à parte agravada para, querendo, apresentar resposta no prazo de 15 (quinze) dias (CPC/2015, art. 1.019, inciso II).

Esclareço, desde logo, que deverão ser resolvidas junto ao juízo de origem eventuais questões relacionadas ao cumprimento da presente ordem.

Publique-se. Intimem-se, **sendo a parte agravada por mandado físico, para fins de cumprimento da medida deferida**. Comunique-se ao juízo de origem, **com urgência**. Oportunamente, retornem conclusos os autos para julgamento do mérito do recurso. Cumpram-se, com urgência.

Brasília/DF, 21 de maio de 2026.

Desembargador Federal JOÃO CARLOS MAYER SOARES

Relator

Assinado eletronicamente por: JOAO CARLOS MAYER SOARES

21/05/2026 18:45:02

[https://pje2g-](https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

[consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje2g-consultapublica.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

ID do documento:

260520182412733

IMPRIMIR

GERAR PDF